

TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ VÀ NHU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM

TƯỜNG DUY KIÊN*

1. Khái quát thực trạng và mức độ hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người từ năm 2005 đến nay

Do đặc điểm của quyền con người có nội dung rộng lớn, liên quan hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, vì vậy, các văn bản luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành đều có nội dung liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến bảo vệ quyền và các tự do dân chủ của công dân. Có thể khái quát những văn bản có liên quan trực tiếp tới quyền con người, trên một số lĩnh vực sau đây:

- Các văn bản pháp luật bảo đảm các quyền dân sự, chính trị

Có khoảng 15 văn bản luật, pháp lệnh đã được ban hành từ năm 2005 đến nay, tập trung vào điều chỉnh các quan hệ nảy sinh trong đời sống xã hội có liên quan tới bảo vệ các quyền con người trên lĩnh vực dân sự, chính trị. Các văn bản phải kể đến đó là: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại tố cáo (2005); Bộ luật dân sự năm 2005; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005; Luật Luật sư năm 2006; Luật Trợ giúp pháp lý năm 2006; Luật Cư trú 2006; Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (2007); Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993 (sửa đổi năm 2007); Luật Hiến, lầy, ghép mô, bộ phận cơ thể người và hiến, lầy xác năm 2007; Luật Đặc xá năm 2007; Luật Quốc tịch năm 2008; Luật cán bộ công chức 2008; Luật thi hành án dân sự (2009); Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự, ngày 29/06/2009; Luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009.

- Các văn bản pháp luật bảo đảm các quyền về kinh tế, xã hội và văn hóa

Có khoảng 08 văn bản luật đã được Quốc hội ban hành, liên quan tới việc bảo đảm quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, bao gồm: Luật Giáo dục năm 2005; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động (2006); Luật Nhà ở năm 2006; Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật Dạy nghề năm 2006; Luật bảo hiểm y tế năm 2008; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hoá năm 2009.

- Các văn bản pháp luật bảo đảm quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương

Bảo đảm quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương, từ năm 2005 đến nay Quốc hội đã thông qua được hai đạo luật rất quan trọng, tạo cơ sở pháp lý cho việc bảo vệ quyền bình đẳng của phụ nữ trên các lĩnh vực của đời sống xã hội; và bảo đảm ngăn ngừa, trừng trị các hành vi bạo lực chống lại phụ nữ. Đó là Luật Bình đẳng giới năm 2006 và Luật Phòng, Chống bạo lực gia đình năm 2007.

* TS.; Học viện Hành chính – chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Bên cạnh hai đạo luật này, Quốc hội cũng đã thông qua Luật Phòng chống nhiễm virus gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS) năm 2006. Điều đáng chú ý là đã có cách tiếp cận mới trong xây dựng luật, đó là hướng tiếp cận dựa trên cơ sở quyền trong phòng chống HIV/AIDS, bảo đảm quyền của người có HIV, chống các hành vi phân biệt đối xử và sự kỳ thị của cộng đồng xã hội.

2. Một số tiêu chí và phương pháp đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân

2.1 Tiêu chí đánh giá về mức độ hoàn thiện pháp luật

Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật là một vấn đề khó. Đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người lại càng khó đưa ra, vì quyền con người có nội dung rộng lớn, bao trùm và trải rộng trên hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy vậy, xét về mặt lý thuyết cũng như thực tiễn, đánh giá bất kỳ một vấn đề gì cũng phải dựa trên những tiêu chí nhất định. Do vậy, để xem xét liệu các văn bản pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành từ năm 2005 đến nay có đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra hay không, cần dựa trên một số tiêu chí chung (áp dụng cho đánh giá hệ thống pháp luật nói chung) và tiêu chí riêng (đặc thù cho đánh giá pháp luật về quyền con người) như:

- *Tiêu chí đánh giá chung*: Đó là tính toàn diện và đầy đủ của các văn bản pháp luật; Tính đồng bộ và tính thống nhất của các văn bản pháp luật về quyền con người với toàn bộ hệ thống pháp luật; tính minh bạch và dễ tiếp cận; tính phù hợp với thực tiễn (tính khả thi).

- *Tiêu chí đánh giá riêng*: Tính tương thích giữa các văn bản pháp luật về quyền con người được ban hành với các văn bản pháp luật quốc tế về quyền con người. Tiêu chí này, xem xét nội dung, các quy định của pháp luật quốc gia có phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia hay không.

2.2 Về phương pháp đánh giá

- Trước hết, cần dựa vào chính Nghị quyết để đánh giá như một căn cứ quan trọng nhất. Vì Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 mới được ban hành trong vòng 4 năm trở lại nên cần xem các định hướng, giải pháp nêu trong Nghị quyết đã được thực hiện đến đâu, còn những vướng mắc gì và cái gì chưa làm được; nguyên nhân tại sao, hướng khắc phục trong thời gian tới là gì.

- Sử dụng các phương pháp xã hội học để đánh giá. Đó là sử dụng phương pháp đánh giá định tính và phương pháp đánh giá định lượng; cũng như sử dụng phương pháp chuyên gia và tham vấn cộng đồng.

+ *Phương pháp đánh giá định tính*, xem xét chất lượng các đạo luật được ban hành trên từng lĩnh vực có đáp ứng được với đòi hỏi của xã hội, của nhân dân hay không. Chẳng hạn, các đạo luật về bảo đảm các quyền tự do dân chủ thì như thế nào? Các biện pháp, cơ chế, chính sách bảo đảm quyền tự do dân chủ của công dân được quy định trong các đạo luật có phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế, có mang lại hiệu quả kinh tế, xã hội gì hay không. Mức độ cởi mở của các quy định; niềm tin của nhân dân đối với các chính sách, pháp luật của nhà nước trong việc bảo đảm các quyền tự do dân chủ như thế nào. Hay các đạo luật bảo đảm quyền con người trên lĩnh vực quản lý tư pháp, như

quy định về bắt, tạm giữ, tạm giam; về xét xử công bằng, về bảo vệ quyền của những người bị tước tự do, về chế độ giam giữ cải tạo, về vai trò của luật sư... Các quy định được ban hành có phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế hay không; các quyền của bị can, bị cáo trong các giai đoạn của quá trình tố tụng được tôn trọng đến đâu, vai trò của luật sư trong các vụ án.?

+ Phương pháp đánh giá định lượng, căn cứ vào số lượng các đạo luật, xem các đạo luật được ban hành đã đầy đủ chưa, còn những quan hệ xã hội nào, luật chưa điều chỉnh. Đánh giá pháp luật bảo vệ quyền con người trong quản lý tư pháp, có thể xem xét dựa trên phương pháp thống kê tội phạm, vụ án điều tra và vụ án đưa ra xét xử; có thể thống kê số lượng án oan, sai trên tổng số các vụ án, xem liệu có giảm hơn so với trước khi có Nghị quyết 48 hay không...?

+ *Phương pháp tham vấn cộng đồng*, xem mức độ hài lòng của quần chúng nhân dân nói chung. Phương pháp này cần chọn mẫu, xác định các nhóm đối tượng phù hợp để hỏi ý kiến.

+ *Phương pháp chuyên gia*, cần hỏi ý kiến đội ngũ chuyên gia, những nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn có am hiểu để tham vấn về từng lĩnh vực mặt.

- Sử dụng biện pháp so sánh, đối chiếu. So sánh các văn bản pháp luật quốc gia đã được ban hành với các văn bản pháp luật quốc tế, và thậm chí so sánh cả với một số nước trong khu vực.

3. Một số nhận xét về mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân từ năm 2005 đến nay

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền con người, các quyền và tự do dân chủ của công dân từ năm 2005 đến nay, nếu so sánh với giai đoạn trước đó, các văn bản luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành là sự phát triển vượt bậc tính cả về số lượng, cũng như chất lượng và tính khả thi của từng văn bản. Quyền con người và các tự do cơ bản được quy định trong Hiến pháp đã được cụ thể chi tiết hơn trong các văn bản luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Bước đầu tạo lập hành lang pháp lý quan trọng cho việc bảo vệ, thúc đẩy và phát triển quyền con người, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế.

- *Nếu xét về mặt số lượng văn bản*, từ năm 2005 đến nay (tháng 10/2009), chỉ sau 4 năm, Quốc hội đã thông qua gần 100 văn bản luật, trong đó có khoảng 25 văn bản luật có liên quan trực tiếp đến việc bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua 25 Pháp lệnh, trong đó có khoảng 9 văn bản có liên quan đến bảo đảm quyền con người.

- *Về mặt nội dung của văn bản*. Các văn bản được ban hành điều chỉnh các quan hệ xã hội tương đối phong phú, trải rộng nhiều lĩnh vực khác nhau, từ bảo đảm các quyền về dân sự, chính trị, quyền kinh tế, xã hội và văn hóa đến quyền của các nhóm xã hội đặc biệt dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nhiễm HIV/AIDS.

Nội dung các chế định pháp luật được xây dựng bám sát hơn với điều kiện chính trị, xã hội và nền kinh tế đang trong quá trình phát triển và phù hợp với xu thế hội nhập. Nhiều quyền và nghĩa vụ của công dân trong hiến pháp đã được cụ thể hóa trong nhiều văn bản luật.

- Nếu nhìn và so sánh về số lượng văn bản luật và pháp lệnh được ban hành thì từ

năm 2005 đến nay, đã giảm đáng kể các pháp lệnh, đặc biệt là các pháp lệnh điều chỉnh quan hệ xã hội có liên quan tới hoạt động của công dân.

Tuy vậy, bên cạnh những thành tựu kể trên, các văn bản pháp luật được ban hành bảo đảm quyền con người và các tự do cơ bản của công dân từ năm 2005 đến nay còn bộc lộ nhiều hạn chế:

- **Về tính toàn diện và đồng bộ:** Chưa thể hiện đầy đủ quan điểm của Đảng là ưu tiên xây dựng các luật về quyền và nghĩa vụ của công dân như Đại hội VIII của Đảng đã đề ra; và đặc biệt là tính định hướng nêu trong Nghị quyết 48 của Bộ Chính trị. Nhiều văn bản pháp luật bảo vệ các quyền tự do dân chủ về chính trị đã được ban hành từ khá lâu, hầu như không còn phù hợp nhưng đến nay vẫn chưa được sửa đổi, bổ sung hoặc có những lĩnh vực mới phát sinh nhưng vẫn thiếu vắng các quy định cụ thể của pháp luật điều chỉnh. Đó là Luật về hội, Luật Biểu tình, Luật đình công...

+ Chưa xây dựng được các văn bản luật để cụ thể hoá quyền hiến định, tạo cơ sở pháp lý để nhân dân tham gia thực hiện quyền dân chủ trực tiếp. Đó là Luật trưng cầu dân ý.

+ Chưa xây dựng được các văn bản pháp luật cụ thể hoá quyền hiến định của công dân về bảo vệ bí mật đời tư, dữ liệu cá nhân.

+ Xét về kỹ thuật lập pháp, các luật do Quốc hội ban hành có các chế định về quyền con người, quyền công dân vẫn nặng về tính chất nguyên tắc chung, định khung, nên tính khả thi trong thực tiễn so với yêu cầu đặt ra còn yếu, chậm đi vào cuộc sống, vì hầu hết đòi hỏi phải có văn bản hướng dẫn của cơ quan cấp dưới.

+ Một số lĩnh vực điều chỉnh pháp luật có liên quan trực tiếp tới quyền và nghĩa vụ của công dân vẫn được điều chỉnh bằng pháp lệnh, mà đáng lẽ ra phải được quy định bằng luật¹.

Nguyên nhân:

Một số văn bản bảo đảm quyền tự do dân chủ về chính trị mặc dù đã được nêu trong nhiều nghị quyết của Đảng, cụ thể là được định hướng trong Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị nhưng chưa được ban hành, có nhiều nguyên nhân khác nhau. Nhưng có lẽ lý do chính là các văn bản này điều chỉnh vấn đề thuộc lĩnh vực “nhạy cảm cao” nên các cơ quan còn dè dặt. Việc xây dựng các văn bản pháp luật điều chỉnh quan hệ xã hội trên lĩnh vực tự do dân chủ cần thận trọng và có thêm thời gian, lựa chọn bước đi phù hợp.

4. Những nhóm nhu cầu lớn nhằm hoàn thiện pháp luật về bảo vệ quyền con người giai đoạn 2011 – 2020

Việc tăng cường các biện pháp bảo đảm thực hiện có hiệu quả quyền con người, quyền công dân có ý nghĩa quan trọng, quyết định đến bản chất của chế độ pháp quyền XHCN. Vì vậy, một trong những nhiệm vụ đặt ra là cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý bảo đảm quyền, tự do, dân chủ của công dân. Trong thời gian tới, giai đoạn 2011 – 2020 cần xác định các nhóm nhu cầu hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền con người như sau:

- *Nhóm thứ nhất*, nhu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo đảm quyền và các tự

¹ Mặc dù từ năm 2004, đã giảm đáng kể các pháp lệnh điều chỉnh quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. nhưng hiện nay vẫn tồn tại một số pháp lệnh, mà nội dung của nó đáng lẽ phải do luật quy định. Ví dụ: Pháp lệnh dân số năm 2003; Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo năm 2004, Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở...

do dân chủ của công dân trên lĩnh vực dân sự, chính trị

+ Cùng với việc sửa đổi Luật báo chí, Luật xuất bản, khẩn trương xây dựng các luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân; quyền tự do lập hội, hội họp, biểu tình, đình công, trưng cầu dân ý. Đây là nhóm vấn đề rất quan trọng trong xã hội dân chủ. Tất nhiên, các luật điều chỉnh nhóm vấn đề này, được xếp vào lĩnh vực nhạy cảm. Tuy nhiên trong bối cảnh dân chủ hoá đời sống xã hội, yêu cầu và nguyên tắc của chế độ pháp quyền XHCN, xu thế hội nhập quốc tế và khu vực, buộc chúng ta phải nghiên cứu và ban hành luật và không thể né tránh. Vì đó là một trong những thước đo đánh giá bản chất dân chủ và sự cởi mở của Nhà nước pháp quyền. Do vậy, cần xây dựng và ban hành Luật Tiếp cận thông tin, Luật về Hội; Luật biểu tình; Luật đình công; Luật trưng cầu dân ý. Tăng cường bảo vệ đời tư cá nhân, cần nghiên cứu xây dựng Luật bảo vệ dữ liệu cá nhân.

+ Sửa đổi, bổ sung và nâng lên thành luật, đối với các pháp lệnh chứa đựng các quy phạm pháp luật về quyền và tự do cơ bản của công dân. Vì vậy, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đảm bảo quyền con người, cần sửa đổi và nâng lên thành luật các pháp lệnh sau đây: Pháp lệnh dân chủ cơ sở; Pháp lệnh tôn giáo, tín ngưỡng; Pháp lệnh Dân số, Pháp lệnh thi hành án phạt tù, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, Pháp lệnh người cao tuổi...

- *Nhóm thứ hai*, nhu cầu hoàn thiện văn bản pháp luật bảo đảm quyền con người trong quản lý tư pháp

+ Rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan trong lĩnh vực tư pháp hình sự, đặc biệt là các quy định của Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng hình sự, nhằm bảo đảm tốt hơn quyền của bị can, bị cáo, người đang bị giam giữ, cải tạo, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người trong quản lý tư pháp.

Yêu cầu sửa đổi các quy định pháp luật về tư pháp hình sự, đặt ra trong bối cảnh Việt Nam sẽ là thành viên Công ước của Liên hợp quốc về Chống tra tấn, nhục hình, đối xử, trừng phạt vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm năm 1985. Vì vậy, cần thiết hệ thống hoá các văn bản pháp luật có liên quan, kể cả các quy định về trại giam, trại tạm giữ. Nghiên cứu xây dựng luật điều chỉnh các vấn đề có liên quan tới giam giữ, cải tạo, không để các văn bản dưới luật điều chỉnh như hiện nay.

+ Xây dựng cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với các nhà tạm giữ, trại tạm giam, bảo đảm quyền của người đang bị giam giữ, cải tạo được tôn trọng về quyền và nhân phẩm con người.

+ Nghiên cứu tiếp tục giảm số lượng các tội danh áp dụng hình phạt tử hình trong Bộ luật hình sự phù hợp với xu thế chung của cộng đồng quốc tế.

- *Nhóm thứ ba*, nhu cầu hoàn thiện văn bản pháp luật bảo đảm quyền con người của những người yếu thế trong xã hội

+ Nghiên cứu và xây dựng văn bản luật bảo đảm quyền của nhóm người bắt nguồn từ các dân tộc, tôn giáo, ngôn ngữ thiểu số. Cần ban hành luật về bảo đảm quyền của các dân tộc thiểu số.

+ Nghiên cứu, ban hành các văn bản luật bảo vệ phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi trong tình trạng khẩn cấp, thảm hoạ thiên tai hay chiến tranh...

+ Nghiên cứu, xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật nhằm ngăn ngừa và trừng

trị có hiệu quả các tội phạm buôn người, nhất là phụ nữ và trẻ em gái; xây dựng pháp luật ngăn ngừa việc sử dụng nội tạng/cơ thể con người, sử dụng con người trong thí nghiệm y học, khoa học khi không được sự đồng ý của người đó...

+ Xây dựng và hoàn thiện pháp luật xoá bỏ các hình thức lao động cưỡng bức trẻ em, các hình thức lao động tồi tệ nhất, phù hợp với các tiêu chuẩn của Tổ chức lao động quốc tế về bảo vệ trẻ em.

+ Nghiên cứu, ban hành các văn bản pháp luật bảo vệ quyền của những người chuyên đổi giới tính, lưỡng tính, người đồng tính... Thực tiễn cho thấy, hiện nay nhóm người này chiếm tỉ lệ dân số đáng kể, họ đang bị cộng đồng kỳ thị. Vì vậy, nếu không có pháp luật, tạo cơ sở pháp lý để bảo vệ quyền lợi của họ thì tính dễ bị tổn thương sẽ ngày càng cao. Và cũng những người này đang sống chung với HIV/AIDS chiếm tỷ lệ khá cao.

+ Nghiên cứu và tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện các văn bản luật về chế độ bảo hộ Nhà nước đối với công dân Việt Nam đi lao động ở nước ngoài, trong bối cảnh Việt Nam sẽ tham gia Công ước của Liên hợp quốc về bảo vệ quyền của những người lao động nhập cư và các thành viên gia đình họ.

- *Nhóm thứ tư, nhu cầu hoàn thiện văn bản pháp luật bảo đảm chế độ trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cán bộ công chức trong quá trình thực thi công vụ, nhằm ngăn ngừa và khắc phục hậu quả của hành vi vi phạm và lạm dụng quyền lực*

+ Cùng với việc thực thi Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, Luật cán bộ công chức, cần nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện pháp luật quy định trách nhiệm đạo đức nghề nghiệp, trách nhiệm pháp lý của từng nhóm cán bộ công chức, viên chức nhà nước theo hướng cán bộ công chức nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật quy định.

+ Để giảm thiểu sự lạm quyền của cán bộ công chức Nhà nước, cần nghiên cứu xây dựng cơ chế giám sát và phản biện xã hội, cụ thể là xây dựng Luật về giám sát của công dân đối với cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước; đặc biệt xác định được trình tự thủ tục, cơ chế giám sát của nhân dân.

- *Nhóm thứ năm, nhu cầu hoàn thiện văn bản pháp luật về chế độ trách nhiệm đạo đức và trách nhiệm pháp lý của doanh nghiệp, các tập đoàn, tổng công ty nhằm ngăn ngừa và khắc phục hậu quả của hành vi vi phạm và lạm dụng quyền lực*

Nghiên cứu, xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật quy định trách nhiệm của các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty về:

+ Chế độ trách nhiệm đạo đức và pháp lý của giới chủ đối với quyền lợi của người lao động trong các doanh nghiệp, các tập đoàn, nhất là các tập đoàn xuyên quốc gia;

+ Chế độ trách nhiệm đạo đức và pháp lý của các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty đối với người tiêu dùng về các sản phẩm hàng hoá sản xuất;

+ Chế độ trách nhiệm đạo đức và pháp lý của các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty đối với hệ quả xã hội trong hoạt động sản xuất kinh doanh (về môi trường, sinh thái...).